Der Staatsrechnu... Österreichs

Gustav Seidler

Chorinsky, Carl Graf, Doctor der Rechte und k. k. Landesgerichtsrath in Wien. *Das Notariat und die Verlassenschafts-Abhandlung* in Oesterreich. fl. 2 = 4 M.
— — *Der österreichische Executivprocess.* Ein Beitrag zur Geschichte der allgemeinen Gerichtsordnung. fl. 1.20 = 2 M. 40 pf.
— — *Der Wucher in Oesterreich.* fl. 1.40 = 2 M. 60 pf.
— — *Das Vormundschaftsrecht Niederösterreichs* vom 16. Jahrhundert bis zum Erscheinen des Josefinischen Gesetzbuches. fl. 4.20 = 8 M. 40 pf.
Dantscher, Theodor, Ritter v. Kollesberg, Dr. d. Rechte u. Privatdocent f. Staatsrecht u. Rechtsphilosophie a. d. Universität in Wien. *Der monarchische Bundesstaat Oesterreich-Ungarn* u. d. Berliner Vertrag nebst der bosnischen Vorlage. fl. 4 = 8 M.
Exner, Dr. Adolf, o. ö. Professor der Rechte in Wien. *Der Begriff der höheren Gewalt* (Vis major) im römischen und heutigen Verkehrsrecht. fl. 1 = 2 M.
Frydmann, Dr. Marcell, *Systematisches Handbuch der Vertheidigung im Strafverfahren.* Unter Zugrundelegung des österreichischen und Berücksichtigung des fremden, insbesondere deutschen Strafprocessrechtes. fl. 4.60 = 9 M.
Fuchs, Dr. Wilhelm, Privatdocent an der Wiener Universität. *Das Ehehinderniss des bestehenden Ehebandes* nach österr. Rechte u. seine Umgehung. 80 kr. = 1 M. 60 pf.
— — *Rechtsfälle zum allgemeinen bürgerlichen Gesetzbuche.* Für den akademischen Gebrauch herausgegeben. 1. Heft. 90 kr. = 1 M. 80 pf.
— — *Die Rechtsvermuthung der ehelichen Vaterschaft* nach römischem und neuerem Rechte. Mit besonderer Berücksichtigung des österr. Rechtes. fl. 1.40 = 2 M. 80 pf.
Grünhut, Dr. C. S., o. ö. Professor der Rechte an der Wiener Universität. *Das Recht des Commissions-Handels.* fl. 7 = 14 M.
— — *Das Enteignungsrecht.* fl. 3 = 6 M.
Harras Ritter von Harrasowsky, Dr. Philipp, *Die Rechtsmittel im Civilprocesse* nach dem gegenwärtigen Stande der Gesetzgebung. fl. 6.50 = 13 M.
Hauke, Dr. Franz, *Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit.* Eine vergleichende Studie zum österreichischen Staatsrechte. fl. 1.80 = 3 M. 60 pf.
Herbst, Dr. Eduard, *Zur Frage der Aufhebung der Todesstrafe.* Vortrag gehalten am 27. März 1878. 40 kr. = 80 pf.
Jellinek, Georg, Dr. Phil. et Jur., Privatdocent der Rechte an der Universität Wien. *Die social-ethische Bedeutung von Recht, Unrecht und Strafe.* fl. 1.40 = 2 M. 80 pf.
— — *Die rechtliche Natur der Staatenverträge.* Ein Beitrag zur juristischen Construction des Völkerrechts. fl. 1 = 2 M.
— — *Die Lehre von den Staatenverbindungen.* fl. 3.60 = 7 M. 20 pf.
Kaserer, Dr. Josef, Ministerialsecretär im k. k. Justizministerium etc. *Handbuch der österr. Justizverwaltung.* Mit Benützung amtlicher Quellen. I.–III. Band à fl. 6 = 12 M. Vollständig in 4 Bänden à fl. 6 = 12 M.
Lammasch, Dr. Heinr., Docent der Rechte an der k. k. Universität Wien. *Das Moment objectiver Gefährlichkeit im Begriffe des Verbrechensversuchs.* fl. 1 = 2 M.
Menger, Dr. Anton, a. ö. Professor an der Universität in Wien. *System des österreichischen Civilprocessrechts* in rechtsvergleichender Darstellung. I. Band. Der allgemeine Theil. fl. 4.80 = 9 M.
— — *Die Zulässigkeit neuen thatsächlichen Vorbringens in den höheren Instanzen.* Eine civilprocessualische Abhandlung. fl. 2 = 4 M.
Offenhuber, Franz, k. k. Landtafel- und Grundbuchsadjunct in Wien. *Das öffentliche Buch* und dessen formelle Behandlung nach dem Hauptbuchsysteme. Anleitung z. Führung d. Grundbuchs nach d. neuesten österr. Gesetzen. fl. 2.80 = 5 M. 60 pf.
— — *Der Gerichtskanzlist.* Ein Handbuch über das Kanzlei- oder Manipulationsgeschäft bei den k. k. Gerichten, insbesondere den Bezirksgerichten zum Gebrauche für Kanzleibeamte. fl. 1.80 = 3 M. 60 pf.
Pann, Dr. Arnold, Hof- und Gerichtsadvocat in Wien. *Beiträge zur Reform des Verwaltungsrechtes.* fl. 1.20 = 2 M. 40 pf.
— — *Die Verwaltungsjustiz in Oesterreich* mit Bedachtnahme auf die auswärtige Gesetzgebung. fl. 2 = 4 M.
Sammlung der nach gepflogener öffentlicher Verhandlung geschöpften Erkenntnisse des k. k. österr. Reichsgerichtes. Herausgegeben von **Dr. Anton Hye Freiherrn von Glunek,** Mitglied und ständiger Referent dieses Tribunals, wie auch lebenslängliches Mitglied des Herrenhauses des österr. Reichsrathes. VI. Theil. Die 1881 und 1882 gefällten Judicate. Mit Register über alle sechs Theile. fl. 2.80 = 5 M. 60 pf.
Schiffner, Dr. Ludwig, Professor der Rechte. *Systematisches Lehrbuch des österreichischen allgemeinen Civilrechtes.* I. Band. Allgemeiner Theil. fl. 6.80 = 13 M. 60 pf.
Stein, Professor Dr. Lorenz von, *Der Wucher und sein Recht.* Ein Beitrag zum wirthschaftlichen und rechtlichen Leben unserer Zeit. fl. 2.20 = 4 M. 40 pf.
Wahlberg, Wilhelm, Hofrath, Professor an der Universität in Wien. *Gesammelte kleinere Schriften und Bruchstücke* über Strafrecht, Strafprocess, Gefängnisskunde, Literatur und Dogmengeschichte in Oesterreich. I. Band fl. 2.50 = 5 M. — II. Band fl. 3.60 = 7 M. 20 pf. — III. Band fl. 4 = 8 M.
Waldner, Dr. Victor, Juristenpräfect an der k. k. Theresian. Akademie. *Die Lehre von den Processkosten nach österreichischem Process- und Privatrecht* mit Berücksichtigung der Civilprocessordnung für das deutsche Reich. fl. 2.50 = 5 M.
Weisl, Dr. Ernst. *Deutsches Pfandrecht* bis zur Reception des römischen Rechts. fl. 1.20 = 2 M. 40 pf.

Verlag von **Alfred Hölder**, k. k. Hof- und Universitäts-Buchhändler in Wien.
Rothenthurmstrasse 15.

DER STAATSRECHNUNGSHOF ÖSTERREICHS.

VON

DR. GUSTAV SEIDLER,
PRIVATDOCENT DER STAATSRECHNUNGS-WISSENSCHAFT AN DER K. K. UNIVERSITÄT WIEN.

WIEN, 1884.
ALFRED HÖLDER,
K. K. HOF- UND UNIVERSITÄTS-BUCHHÄNDLER,
ROTHENTHURMSTRASSE 15.

Das Recht des Reichsrathes, bei Feststellung des Staatsvoranschlages mitzuwirken, erhält erst dadurch seinen Werth, dass dem Reichsrathe die Möglichkeit geboten ist, eine wirksame Controle auszuüben, dass die der Verwaltung im Staatsvoranschlage gesetzten ökonomischen Grenzen auch thatsächlich beobachtet werden. Es leuchtet ein, dass in einem Grossstaate wie Oesterreich, dessen jährliches Budget sich auf rund 450 Millionen Gulden beläuft, eine unmittelbar vom Reichsrathe selbst ausgehende Controle kaum die Oberfläche der Verwaltung streifen und dass eine gründliche und eingehende Controle der Verwaltung von dem Reichsrathe nur mit Hilfe eines mit den gehörigen Befugnissen ausgestatteten Organes vorgenommen werden kann, zu dessen Thätigkeit der Reichsrath das erforderliche Vertrauen besitzt, um die Resultate derselben seiner eigenen Controle zu Grunde legen zu können. Wir finden daher auch in den meisten constitutionell regierten Grossstaaten dem Parlamente eine oberste Behörde zur Seite stehen, welche bald als ausschliessliches Organ des Parlamentes, bald zugleich im Dienste anderer staatlicher Factoren die Controle gegen die Verwaltungsbehörden ausübt.

Die Errichtung des obersten Rechnungshofes in Oesterreich fällt in die Zeit der Sistirungsperiode und es erscheint daher nicht auffallend, dass in der kaiserlichen Verordnung vom 21. November 1866, mit welcher der Rechnungshof in's Leben gerufen wurde, eine befriedigende Bestimmung über die Beziehung zwischen Reichsrath und Rechnungshof nicht

enthalten ist.[1]) Auch die Verfassungsgesetze des Jahres 1867 haben diese Frage, deren Lösung zu den schwierigsten staatsrechtlichen Problemen gehört, übergangen, und so kommt es, dass dieselbe bis zur Gegenwart eine offene Frage des österreichischen Verfassungsrechtes geblieben ist.

Gegen Ende der vorigen Session des Reichsrathes ging nun aus der Initiative des Abgeordnetenhauses ein Versuch hervor, diese Lücke der Verfassung auszufüllen, scheiterte aber an dem passiven Widerstande der Regierung. Nunmehr hat die letztere zu Anfang dieses Jahres dem Abgeordnetenhause einen Gesetzentwurf über die Stellung und den Wirkungskreis des Staatsrechnungshofes vorgelegt. Aus der Vergleichung dieses Entwurfes mit dem von der Regierung abgelehnten Entwurfe des Abgeordnetenhauses ergeben sich wichtige und principielle Differenzen, welche die Grundlagen der Staatsrechnungs-Controle überhaupt und insbesondere die Stellung der Rechnungsdepartements betreffen. Gerade in diesem Zeitpunkte wird sich demnach das theoretische mit dem actuellen Interesse verbinden, wenn wir es unternehmen, im Folgenden die rechtliche Gestaltung des obersten Rechnungshofes in Oesterreich mit Rücksicht auf die in den beiden bezogenenEntwürfen enthaltenen Reformvorschläge zu besprechen. Eine sichere Basis für das Verständniss des Bestehenden, sowie der streitigen Reformfragen werden wir nicht anders gewinnen können, als indem wir die geschichtliche Entwickelung der obersten mit der Staatsrechnungs-Controle betrauten Behörde in Oesterreich untersuchen.

I.

Mit der Errichtung der ersten österr. Hofrechenkammer unter Maria Theresia im Jahre 1761 hat auch sofort der Kampf zwischen der Verwaltung und ihrer Controle begonnen.

---

[1]) Es wäre ungerecht zu behaupten, dass in der genannten kais. Verord. auf den Reichsrath gar kein Bedacht genommen sei. Der Schlusssatz des §. 13 cit. bestimmt ausdrücklich, dass die aus der Vergleichung sich ergebenden Unterschiede der Gebahrungssummen gegenüber den Ansätzen des Finanzgesetzes festzustellen und die von den betreffenden Verwaltungsbehörden rücksichtlich ihrer Etats mit den Particular-Rechnungsabschlüssen zu liefernden Erläuterungen und Begründungen dem Central-Rechnungsabschluss beizulegen seien, welcher nach §. 14 cit. dem Reichsrathe zur verfassungsmässigen Prüfung und Abfertigung zuzuführen ist.

Je nachdem an massgebender Stelle der Einfluss der administrirenden Hofstellen überwog, oder die oberste Controlbehörde die entscheidende Stimme für sich zu behaupten verstand, senkte sich die Waage bald zu Gunsten des einen, bald zu Gunsten des anderen streitenden Theiles. Die Zähigkeit und Ausdauer, mit welcher beide Seiten für ihre vermeintliche Rechtssphäre einstanden, weisen darauf hin, dass eine intensive und continuirliche Ursache der Befehdung vorhanden sein musste. — Wenn man die allerhöchste Entschliessung vom 23. December 1761, mit welcher nebst anderen Reformwerken auch die erste Hofrechenkammer in's Leben gerufen und der Wirkungskreis derselben festgestellt wurde, auf ihren Inhalt prüft, muss man die Ueberzeugung gewinnen, dass es der Kaiserin ernstlich darum zu thun war, eine wirksame Controle der gesammten Finanzverwaltung einzuführen; allein man wird auch den Vorwurf nicht unterdrücken können, dass die Befugnisse und die Aufgaben dieser Controlbehörde die Grenzen des Zweckdienlichen weit überschritten und zu einem unausbleiblichen Conflict mit den Verwaltungsbehörden führen mussten. Die auf die Hofrechenkammer Bezug nehmende Stelle der oben angeführten allerhöchsten Entschliessung lautet [2]): „Was aber insbesondere die neu zu errichtende Rechenkammer anbetrifft, so sollen in dieselbe alle Rechnungen zur Bemängelung und Berichtigung einfliessen und unter ihr meine bisherigen Hauptbuchhaltereien vereiniget, auch diesem weitläufigen und wichtigen Werk ein Präsident vorgesetzt werden, dessen hauptsächlichste Beschäftigung darin zu bestehen hätte, dass er fördersamst von der Art und Weis, wie bisher alle meine Gefälle, wie auch deren Einnahm und Ausgab verwaltet und die Berechnungen geführt werden, wie nicht weniger von der Anzahl, dem Stand und der Beschaffenheit aller und jeder Cassen eine gründliche Kenntniss einzuziehen sich befleisse; nach eingeholter hinlänglicher Nachricht die Mittel, wie das ganze Rechnungswesen auf den kürzesten, leichtesten und besten Fuss gesetzt werden könne, überdenke und an Hand gebe,

---

[2]) Lichtnegel, „Geschichte des österr. Rechnungs- und Controlwesens", der auch die folgenden historischen Daten entnommen sind.

diesfalls die erforderlichen Anweisungen und Instructionen für alle Rechnungsführer entwerfe, diese zu ihrer Schuldigkeit und richtigen Rechnungslegung, die unterhabende Rechenkammer aber in der besten Ordnung zu beständigem Fleiss, ohngesäumter Bemängelung und Abnahme aller Rechnungen anhalte, die in der Verwaltung, Einnahm und Ausgab wahrnehmende Mängel und Gebrechen mir anzeige, wegen deren Verbesserung die dienlich erachtende Vorschläge an Hand gebe, über alle ausserordentliche und in dem jährlich zu verfassenden Erfordernissentwurfe nicht begriffene Ausgaben sein Gutachten noch vor meiner Entschliessung erstatte und überhaupt dasjenige pflichtmässig befolge, was seine künftige Instruction von ihm fordern wird. Die Wichtigkeit dieses Amtes fallet von selbsten in die Augen" etc.

Die übermässige und gewiss nicht zu billigende Ausdehnung der Präventiv-Controle, die so weit ging, dass die Hofrechenkammer Beschlüsse der Hofkammer über wichtige Finanzangelegenheiten zu suspendiren berechtigt war; insbesondere aber die Lostrennung der Buchhaltereien von den administrirenden Stellen und die Unterordnung derselben unter die Hofrechenkammer, wodurch das in der Natur der Sache begründete Verhältniss zwischen Verwaltung und Rechnungsdienst zu Ungunsten der ersteren verschoben wurde, riefen die heftigste Gegnerschaft der administrirenden Hofstellen hervor. Schon 1768, also nach kaum siebenjährigem Bestande, wurde die Präventiv-Controle der Hofrechenkammer über Drängen der obersten Verwaltungsbehörden wesentlich beschränkt und nach weiteren 3 Jahren, also 1771, von dem Präsidenten der vereinten politischen und Finanzstelle der Kaiserin der Vorschlag gemacht, die Hofrechenkammer in eine, von den administrirenden Stellen abhängige Behörde nach Art der Brüsseler Rechenkammer umzugestalten. Dieser Vorschlag wurde 1773 realisirt, indem die erste Hofrechenkammer aufgelöst und eine neue, der Finanzhofstelle unmittelbar untergeordnete Hofrechenkammer errichtet wurde, welche auch von den andern Hofstellen Weisungen anzunehmen hatte. Damit war man in den entgegengesetzten Fehler verfallen, hob mit der

Selbstständigkeit der Controlbehörde eigentlich diese selbst auf und behielt nur ein mit der Centralverrechnung des Staates und der Leitung des Rechnungswesens betrautes Verwaltungsorgan. Glücklicherweise war diese neue Institution nicht von langer Dauer. Auf Grund eines Vortrages des Präsidenten Grafen Khevenhüller-Metsch, worin er die ungenügende Verfassung und die Zwitterstellung der Rechenkammer beleuchtete und auf Umgestaltung derselben drang, wurde sie im Jahre 1774 aufgehoben und durch eine dritte, beziehungsweise zweite selbstständige Hofrechenkammer ersetzt. Diese war in Bezug auf die oberste Leitung des Rechnungswesens und auf ihre Stellung zu den Buchhaltereien mannigfachen Beschränkungen unterworfen, allein hinsichtlich der Controle im engeren Sinne ziemlich unbehindert.

Das Bestreben der administrirenden Stellen, sich die Buchhaltereien wieder vollständig unterzuordnen, bereitete auch dieser Hofrechenkammer trotz des bedeutenden Aufschwunges, den das ganze Rechnungswesen unter ihrer Leitung genommen hatte, ein vorzeitiges Ende (1792). Die Controle wurde dem Staatsrathe, beziehungsweise dem Central-Control-Departement desselben, anvertraut und zur Besorgung der buchhalterischen Aufgaben der aufgelösten Hofrechenkammer eine Staatshauptbuchhaltung errichtet, welche dem Directorium in *cameralibus et in publico politicis* untergeordnet war. Es schien, als wollten die Reorganisationen nicht zur Ruhe kommen. Schon 1794 wurde der Chef der Staatshauptbuchhaltung zum Präsidenten der obersten Staatscontrole ernannt, von den administrirenden Hofstellen unabhängig erklärt, unmittelbar dem Kaiser untergeordnet und sein Wirkungskreis bedeutend erweitert. Aber auch die Thätigkeit dieser Behörde hatte sich noch kaum recht entwickeln können, als schon wieder ein neuer Plan vorlag, wonach das ganze Rechnungs- und Controlwesen einer gründlichen Reform unterzogen werden sollte, und der dazu führte, dass im Jahre 1802 die Hof- und Länder-Buchhaltereien den administrirenden Stellen gänzlich untergeordnet, das Central-Rechnungs-Departement dem Staatsministerium zugewiesen, die unabhängige und selbst-

ständige Controlbehörde *in centro* aufgehoben und eine vollständige Decentralisation der Controle eingeführt wurde. Man hatte also *tabula rasa* gemacht und war glücklich dort angelangt, von wo man bei Errichtung der ersten Hofrechenkammer ausgegangen war. Dieser Zustand der Leere konnte nicht von Dauer sein. Das Bedürfniss nach einer Controle war zu stark, als dass sie sich einfach hätte beseitigen lassen. Schon im Jahre 1805 wurde das General-Rechnungs-Directorium errichtet, welchem die im Rechnungs- und Controlwesen so lang entbehrte Stabilität endlich zu Theil wurde, dessen Wirksamkeit ein halbes Jahrhundert umfasste und bis in unsere Zeit hineinragte. Die eigentliche Bestimmung dieser Behörde sollte in der Centralleitung und Aufsicht über alle Hof- und Länder-Buchhaltereien bestehen und sie zu diesem Ende unmittelbar dem Kaiser untergeordnet sein; direct gegen die Verwaltungsbehörden sollte sie eine Controle auszuüben nicht befugt sein.

Bezüglich der Organisation und des Geschäftsganges dieser Behörde ist es bemerkenswerth, dass alle bei derselben vorkommenden Geschäfte, welche eine Verfügung erforderten, in wöchentlich abzuhaltenden Rathsversammlungen verhandelt wurden.

Die Länderbuchhaltereien hatten eine Zwitterstellung, sie standen wohl unter der Leitung des General-Rechnungs-Directoriums, allein in Ansehung der Dienstesdisciplin waren sie der Person des Landeschefs, als Delegaten und Repräsentanten des General-Rechnungs-Directoriums, untergeordnet. So blieb es bis zum Jahre 1854.

Um die bedeutenden Kosten der Buchhaltungsbehörden herabzumindern und um dem Bedürfnisse nach einer strengeren Controle der Verwaltungsbehörden nachzukommen, wurden im Jahre 1829 folgende Reformen beschlossen:

1. Die vollständige Trennung des Verwaltungsdienstes von der Controle, insbesondere die Verfassung der Rechnungen durch die Administration;

2. die Prüfung der Rechnungen durch die Buchhaltereien, welche aufhören sollten, Hilfsbehörden der administrirenden Stellen zu sein;

3. die von den Buchhaltereien gemachten Bemerkungen sollten dem General-Rechnungs-Directorium vorgelegt werden, von welchem der letzte Ausspruch über die Regelmässigkeit und Richtigkeit aller Rechnungen auszugehen hätte;

4. das Directorium hätte jährlich dem Kaiser eine Uebersicht der Prüfung aller Rechnungen mit der Nachweisung der Hauptergebnisse derselben vorzulegen und sie mit den Bemerkungen zu begleiten, zu welchen der Vorgang der Verwaltungsbehörden bei der ihnen zugewiesenen Gebahrung Veranlassung geben würde.

Das Rechnungs-Directorium, welchem die Durchführung der Reformen aufgetragen war, erbat sich zunächst einen Aufschub, welcher demselben gewährt wurde. Und so blieb es bis auf Weiteres beim Alten.

Eine im Jahre 1840 erfolgte Reorganisirung des General-Rechnungs-Directoriums bezog sich hauptsächlich auf die persönlichen Qualificationen seiner Beamten. — Mittlerweile brach das Jahr 1848 herein, und die Hoffnungen und Enttäuschungen desselben warfen ihre Schatten auch auf dieses Gebiet der staatlichen Einrichtungen. In dem allerhöchsten Patent vom 4. März 1849 über die Reichsverfassung war die Bestimmung enthalten, dass die allgemeine Rechnung über den Reichshaushalt eines jeden Jahres nebst der Uebersicht der Staatsschulden von dem obersten Rechnungshof dem Reichstage vorzulegen sei und §. 112 stellte ein besonderes Gesetz über die Einrichtung und Befugnisse dieses obersten Rechnungshofes in Aussicht. Diese Verheissung sollte nicht in Erfüllung gehen. Die Verfassung wurde zurückgenommen und damit erlosch auch die Zusage des §. 112. Indess hatte man an die Reformpläne des Jahres 1829, beziehungsweise 1830, nicht vergessen, und da auch die seit dem Jahre 1848 eingetretenen mannigfachen Umgestaltungen der Administrativbehörden eine entsprechende Reorganisation des Control- und Rechnungswesens nothwendig

machten, wurde im Jahre 1854 das General-Rechnungs-Directorium aufgehoben und es trat die oberste Rechnungs-Control-Behörde an seine Stelle, welcher eine wesentlich erweiterte Controlsthätigkeit zugewiesen wurde. Die Buchhaltungen sollten derselben unmittelbar und ausschliesslich untergeordnet und von den Verwaltungsbehörden vollkommen unabhängig sein. Die Behörde selbst sollte von den Ministerien unabhängig, unmittelbar Seiner Majestät untergeordnet sein und der Präsident den Ministerconferenzen beigezogen werden, so oft es sich um Angelegenheiten des Rechnungswesens handelte und über Einladung des Präsidenten des Reichsrathes sich an den Berathungen desselben betheiligen. Die Wirksamkeit dieser Behörde währte bis zum 21. November 1866. Nachdem schon vorher auf dem Gebiete der Staatsverrechnung wesentliche Vereinfachungen eingeführt worden waren, wobei auf die Forderungen des durch das Octoberdiplom und das Februarpatent neugeschaffenen österreichischen Reichsrathes Rücksicht genommen wurde, erfloss während der Sistirungs-Aera die kaiserliche Verordnung vom 21. November 1866, kraft welcher an Stelle der obersten Rechnungs-Controlbehörde der derzeit zu Recht bestehende oberste Rechnungshof in's Leben trat.

Aus dieser gedrängten Darstellung der geschichtlichen Entwickelung ergibt sich, dass die oberste Controlbehörde in Oesterreich von der ersten Hofrechenkammer angefangen eigentlich Control- und Verwaltungsbehörde zugleich war, indem dieselbe einerseits mit der Controle, andererseits mit der Centralverrechnung und der Leitung des gesammten Rechnungswesens, also mit reinen Verwaltungsgeschäften betraut war.

Und im Zusammenhange mit diesem Dualismus der Agenden der obersten Controlbehörde steht der fortwährende und, wie oben erwähnt, in die unmittelbare Gegenwart hereinragende Kampf um die Stellung der Buchhaltereien, deren Leitung und Aufsicht einerseits die oberste Controlbehörde für sich in Anspruch nimmt, in deren Lostrennung und Unabhängigkeit von den Verwaltungsbehörden diese ihrerseits nicht willigen können. Auf diese beiden Momente wird daher bei der

folgenden dogmatischen Darstellung besondere Rücksicht zu nehmen sein.

II.

Die kaiserl. Verordnung vom 21. November 1866 bedeutet, wenn wir zunächst an die geschichtliche Entwickelung anknüpfen, in dem Kampfe zwischen Verwaltung und Controle um die Stellung der Buchhaltereien den vollständigen Sieg der ersteren über die letztere.

Während die Verordnung einerseits die völlige Unabhängigkeit des obersten Rechnungshofes statuirt, der nach §. 6 cit. eine unmittelbar dem Kaiser untergeordnete, selbstständige, von den Ministerien unabhängige und mit diesen gleiche Stellung einnehmende Behörde bildet, hat dieselbe andererseits die Buchhaltereien, beziehungsweise die an Stelle der Buchhaltereien und Hofbuchhaltereien getretenen Rechnungs- und Fachrechnungs-Departements zu integrirenden Bestandtheilen der betreffenden Verwaltungsbehörden gemacht und dieselben sohin ihres Charakters als selbstständiger Behörden beraubt.

Ihr Verhältniss zu den Verwaltungsbehörden gleicht im Wesen dem eines Hilfsamtes zu der Hauptbehörde. Dem obersten Rechnungshofe ist gleichwohl ein weitgehendes Aufsichtsrecht über die Rechnungs-Departements (nicht auch die Fachrechnungs-Departements) gewahrt.

Dieses Aufsichtsrecht ist seinerseits nicht so sehr Ausfluss der Controle als eine nothwendige Folge der dem obersten Rechnungshofe ausser der Controle der Staatsrechnungen zustehenden anderweitigen Aufgaben.

Diese bestehen in der Zusammenfassung der von den einzelnen Verwaltungsbehörden gelegten Particular-Rechnungen zur Central-Staatsrechnung und in der Sorge für Einhaltung eines zweckmässigen, die Prüfung und Controle erleichternden Verrechnungsverfahrens. Aus diesen Functionen des Rechnungshofes ergibt sich die Verpflichtung der Verwaltungsbehörden, die vom obersten Rechnungshofe in dieser Beziehung ausgehenden Verfügungen zu beachten, und das Recht des obersten Rechnungshofes, sich über die ordnungsmässige Geschäftsbehandlung bei den Rechnungs-Departements der Verwaltungsbehörden nach

seinem Ermessen im commissionellen Wege durch Absendung eines Abgeordneten die Ueberzeugung zu verschaffen. Der oberste Rechnungshof ist also der historischen Entwickelung insofern treu geblieben, dass er nicht ausschliesslich Controlbehörde, sondern zugleich mit Verwaltungsgeschäften belastet ist, und hauptsächlich daraus erklärt sich sein Aufsichtsrecht über die Rechnungs-Departements.

Die gegenwärtige Stellung des obersten Rechnungshofes zu den Rechnungs-Departements bildet genau das Gegenbild zu dem Verhältniss der Administrativbehörden zu den Buchhaltereien zur Zeit der zweiten selbstständigen Hofrechenkammer. Diese war, wie der oberste Rechnungshof, eine selbstständige, unmittelbar dem Kaiser untergeordnete Controlbehörde.

Während nun gegenwärtig die Rechnungs-Departements Bestandtheile der Verwaltungsbehörden sind und dem obersten Rechnungshofe nur ein Aufsichtsrecht über dieselben zusteht, waren die Buchhaltereien zur Zeit der zweiten selbstständigen Hofrechenkammer dieser untergeordnet, es stand aber den Präsidenten der administrirenden Stellen ein ausgedehntes Aufsichtsrecht über dieselben zu.

Sie sollten berechtigt sein, so oft es ihnen beliebte, die Buchhaltereien zu „überfallen“.

Indem wir daran gehen, das auch in den beiden oben angeführten Entwürfen im entgegengesetzten Sinne geregelte Verhältniss der Rechnungs- und Fachrechnungs-Departements zu den Verwaltungsbehörden einer- und zu der obersten Controlbehörde andererseits *de lege ferenda* zu untersuchen, müssen wir wohl den Wirkungskreis beiderlei Departements feststellen und die einzelnen Aufgaben derselben in der Richtung prüfen, ob darin Acte der Controle oder der Verwaltung gelegen sind.

A. Die Rechnungs-Departements.

Der §. 3 cit. rechnet zu den Agenden der Rechnungs-Departements: *a)* die Evidenzhaltung der Anweisungen, *b)* die Ueberwachung der ordnungsmässigen Vollziehung derselben, *c)* die Prüfung und Richtigstellung der von ihren Unterorganen zu legenden Rechnungsbehelfe, *d)* den administrativen Rechnungshilfsdienst.

Diese Aufzählung ist eine taxative, es lassen sich alle Geschäfte des Rechnungs-Departements unter die eine oder die andere der genannten Kategorien unterbringen und nur der Deutlichkeit halber sei besonders hervorgehoben, dass die systematische Verrechnung der Anweisungen und Abstattungen, also die eigentliche Buchhaltung jeder Verwaltungsbehörde, sowie die Verfassung der Rechnungen, welche von den Verwaltungsbehörden dem Rechnungshofe gelegt werden, Sache der Rechnungsdepartements ist.

a) Die Evidenzhaltung der Anweisungen.

Bei allen Geldgebahrungen, sowohl den Einnahmen, als auch den Ausgaben, lässt sich das rechtliche Moment von der factischen Zahlung scheiden; und die Verwaltungsbehörden werden nur von einem mühseligen und zeitraubenden Geschäfte entlastet, wenn die factische Zahlung, mit dem technischen Ausdrucke die Abstattung, besonderen Organen, den Cassen zugewiesen wird, während jenen selbst das rechtliche Moment, die Verfügung über die Zahlungen vorbehalten bleibt. Eine Beschränkung der Verwaltungsbehörden kann in dieser Trennung der Verfügung, mit dem technischen Ausdruck der Anweisung von der Abstattung wohl nicht erblickt werden, da die Cassen nur zu solchen Abstattungen berechtigt und verpflichtet sind, zu welchen sie von den Verwaltungsbehörden ordnungsmässig angewiesen wurden. Andererseits gewährt diese Trennung ausser dem schon berührten Vortheile der Arbeitstheilung auch eine erhöhte Garantie für die Sicherheit des Staatsvermögens, da die Verantwortlichkeit für dasselbe von zwei Organen, wenn auch von jedem derselben in verschiedener Richtung getragen wird.

Die Grenze des Anweisungsrechtes liegt nun für die Verwaltungsbehörden in dem Staatsvoranschlag. Und um sich in jedem Zeitpunkte und in jedem besonderen Falle bewusst zu werden, ob diese Grenze noch eingehalten ist, gibt es kein anderes Mittel, als die erlassenen Anweisungen an gehöriger Stelle, d, i. unter dem denselben entsprechenden Capitel, Titel und Paragraphen des Staatsvorschlages in Evidenz zu bringen und dadurch eine Art von Selbstcontrole zu ermöglichen.

Ausserdem dient die Evidenzhaltung der Anweisungen dazu, die Rechtmässigkeit der von den Cassen vollzogenen Abstattungen durch die Vergleichung derselben mit den bezüglichen Anweisungen zu prüfen, und insoferne den Anweisungen die Abstattung nicht gefolgt ist, die Rückstände festzustellen. [3])

Alle genannten Zwecke, welchen die Evidenzhaltung der Anweisungen dient, die Selbstcontrole der Verwaltung, die Prüfung der von den den Verwaltungsbehörden zugetheilten Cassen vollzogenen Abstattungen, die Feststellung der Rückstände liegen ohne Zweifel im Bereiche der Verwaltungsbehörden und es erscheint daher natürlich, dass die Evidenzhaltung der Anweisungen von den Verwaltungsbehörden selbst, beziehungsweise ihren Organen, vorgenommen wird.

b) Die Ueberwachung der ordnungsmässigen Vollziehung der Anweisungen.

Unstreitig ist in dieser schon *sub a)* berührten Ueberwachung der Cassen ein Act der Controle gelegen. Allein daraus folgt nur, dass dieselbe von einem von der controlirten Behörde völlig unabhängigen Organe ausgeübt werden muss. Vom Standpunkte einer wirksamen Controle erscheinen aber gerade diejenigen Verwaltungsbehörden, welche Anweisungen an die Cassen erlassen, am geeignetsten, die Vollziehung der erlassenen Anweisungen zu controliren, schon aus dem ganz allgemeinen Grunde, dass der Mandant die Vollziehung des Mandates am leichtesten prüfen kann.

Indem also den Rechnungs-Departements die Ueberwachung der Vollziehung der Anweisungen zusteht, besorgen diese allerdings ein Geschäft der Controle, aber ein solches der den Verwaltungsbehörden zustehenden Cassen-Controle.

Bezüglich der *sub c)* angeführten Prüfung und Richtigstellung der von den Unterorganen der Verwaltungsbehörden zu legenden Rechnungsbehelfe bedarf es ebensowenig als hinsichtlich des *sub d)* genannten administrativen Rechnungshilfsdienstes erst einer näheren Begründung, dass darin ausschliess-

---

[3]) In Staaten, in welchen die Rechnungslegung der Verwaltungsbehörden sich auch auf die erlassenen Anweisungen, nicht blos auf die Abstattungen bezieht, ist die Evidenzhaltung der Anweisungen auch zu diesem Zwecke erforderlich.

lich Verwaltungsagenden gelegen sind. Was schliesslich die systematische Verrechnung und die Verfassung der Rechnungen betrifft, so ist nur noch hinzuzufügen, dass die Verwaltungsbehörden schon wegen ihrer eigenen Deckung die Führung ihrer Bücher und die Verfassung ihrer Rechnungen keinem Anderen, als ihren eigenen Organen anvertrauen können.

Wenn hiermit einerseits der Nachweis erbracht ist, dass alle Functionen der Rechnungs-Departements in den Wirkungskreis der Verwaltungsbehörden fallen, mithin die letzteren vollkommen berechtigt erscheinen, die Unterordnung der Rechnungs-Departements unter ihre Gewalt zu verlangen, soll andererseits sofort gezeigt werden, dass manche dieser Agenden gleichzeitig zur Controle gegen die Verwaltungsbehörden erforderlich sind, mithin das Interesse der Controle durch eine einseitige Unterordnung der Rechnungs-Departements unter die Verwaltungsbehörden Schaden leidet. Hält man daran fest, dass die Controle nicht nur gegen die That, sondern auch schon gegen den Willen der Verwaltungsbehörden gerichtet sein soll, dass sie sich nicht damit begnügen darf, geschehene Unrichtigkeiten aufzudecken, vielmehr ihr Hauptaugenmerk darauf zu richten hat, gewollte zu verhindern, mit anderen Worten, dass der Schwerpunkt der Controleinrichtungen auf die Präventivcontrole zu legen sei, so ergibt sich mit Anwendung auf die Staatsrechnungs-Controle, dass die Ueberschreitungen der bewilligten Credite durch die Anweisungen der Verwaltungsbehörden nicht erst nachträglich festzustellen, sondern nach Thunlichkeit zu verhindern seien. Das kann aber nur auf dem Wege erreicht werden, dass alle von den Verwaltungsbehörden erlassenen Anweisungen vor ihrer Vollziehung zur Kenntniss der Controlbehörde gebracht und von dieser zum Zeichen, dass gegen die Vollziehung derselben nichts im Wege stehe, mitgefertigt werden. Die Controlbehörde kann sich die Ueberzeugung, dass die Grenzen des Staatsvoranschlages mit einer Anweisung noch nicht überschritten seien, auf keine andere Weise verschaffen, als die Verwaltungsbehörden selbst, und das ist durch die Evidenzhaltung der Anweisungen, welche demnach eine vorbereitende Handlung der Präventivcontrole bildet. Die Präventivcontrole ist keine Neuerung, sie

hat, wie sich aus der geschichtlichen Entwickelung gezeigt hat, in Oesterreich bestanden und besteht derzeit in Belgien [4]), wo keine Zahlungsanweisung der Minister vom Staatsschatze realisirt werden darf, welche nicht zuvor das Visum des Rechnungshofes erhalten hat; es sei denn, dass sich die Anweisung auf fixe, sich jährlich wiederholende Ausgaben bezieht, welche dem Visum des Rechnungshofes nicht unterliegen. Glaubt der Rechnungshof das Visum verweigern zu sollen, so werden die Motive der Verweigerung im Ministerrathe geprüft und erklären die Minister die Zahlung unter ihrer Verantwortlichkeit für zulässig, so vidirt der Rechnungshof mit Vorbehalt und die endgiltige Entscheidung über die Gesetzlichkeit der Ausgabe steht bei der Kammer.

In ähnlicher Weise wird die Präventivcontrole von dem Rechnungshofe in Italien geübt. Die Präventivcontrole gewinnt natürlich ungemein an Werth, wenn dieselbe nicht nur gegen die Anweisungen der Minister, sondern auch der diesen untergeordneten Behörden gerichtet ist. — Ausser der Mitfertigung und Evidenzhaltung der Anweisungen gehört keine der Functionen der Rechnungs-Departements unmittelbar zur Controle. Es hat aber der Rechnungshof an der Thätigkeit der Rechnungs-Departements noch das weitere Interesse, dass von denselben das vorschriftsmässige Rechnungsverfahren eingehalten werde, um dadurch eine gleichmässige, die Prüfung erleichternde Form der Rechnungen aller Behörden zu erreichen.

Wir haben bisher die Agenden derRechnungs-Departements, jede für sich, analytisch untersucht, und sind zu dem Ergebnisse gekommen, dass dieselben ihrem Wesen nach Verwaltungsgeschäfte sind, dass aber einige derselben gleichzeitig unmittelbar den Zwecken der Controle dienen, während bei anderen die Controle mittelbar an ihrer Vorschriftsmässigkeit interessirt ist. Zu demselben Resultate gelangen wir auch auf synthetischem Wege.

Fasst man die gesammte Thätigkeit der Rechnungs-Departements ausschliesslich des administrativen Rechnungshilfsdienstes unter einem gemeinschaftlichen Begriff zusammen,

---

[4]) *Loi organique de la Cour des comptes;* 29. October 1846. Czoernig, Darstellung der Einrichtungen etc. Seite 141.

so stellt sich dieselbe dar als Rechnungsführung, als Comptabilität im engeren Sinne. Die Rechnungsführung an sich ist nun einerseits Aufgabe der verwaltenden, als der rechnungspflichtigen Behörde, andererseits Mittel der Controle, demnach auch für die Controlbehörde von Interesse. Daraus folgt, dass die Rechnungs-Departements als Organe der Comptabilität wohl den Verwaltungsbehörden zu unterstehen haben, dass aber der Controle damit keineswegs Genüge geschehen ist.

Es leuchtet also ein, dass man vom Standpunkte einer wirksamen Präventivcontrole sich nicht damit einverstanden erklären kann, dass die von den Rechnungs-Departements, welche derzeit den Verwaltungsbehörden incorporirt sind, vorgenommene Mitfertigung und Evidenzhaltung der Anweisungen auch als für die Zwecke der Controle genügend acceptirt werde. So wenig es sich die Verwaltungsbehörden gefallen lassen wollen, dass ihre Geschäfte von anderen als den ihnen untergeordneten Organen besorgt werden, ebenso wenig darf es der Controle zugemuthet werden, dass sie einen wichtigen Theil ihrer Functionen durch Organe verwalten lasse, welche eben den Verwaltungsbehörden, gegen welche sich die Controle richtet, untergeordnet sind. Es wird ernstlich nicht behauptet werden können, dass der gegenwärtige Zustand, in welchem der Untergeordnete den Vorgesetzten zu controliren hat, vom Standpunkte der Controle ein haltbarer sei, ja dass gegenwärtig überhaupt von einer Controle der Rechnungs-Departements gegen die Verwaltungsbehörden die Rede sein könne. Wir haben es hier vielmehr nur mit einer Selbstcontrole der Verwaltung zu thun, welche die Verwaltungsbehörden von ihrer Comptabilitäts-Abtheilung ausüben lassen. Nun wird vom Standpunkte des Finanzministers eingewendet werden, dass die Errichtung selbstständiger Organe für die Controle, welche parallel mit den Rechnungs-Departements zu wirken hätten, eine mit Rücksicht auf die Finanzlage des Staates nicht zu rechtfertigende Mehrbelastung bedeuten würde und dass daher ein anderes Auskunftsmittel gefunden werden müsse.

Die Regierung scheint, nach dem von ihr eingebrachten Gesetzentwurf zu schliessen, einerseits die im Entwurfe des

Abgeordnetenhauses vorgeschlagene Lostrennung der Rechnungs-Departements von den Verwaltungsbehörden und die Unterordnung derselben unter den Rechnungshof zu perhorresciren; andererseits den gegenwärtigen Zustand als ungenügend anzuerkennen, gleichwohl die Schaffung selbstständiger Controlorgane, wie gesagt, wahrscheinlich aus finanziellen Rücksichten zu verweigern und hat den folgenden Ausweg vorgeschlagen: Im Artikel 12 des Regierungsentwurfes heisst es: „Ausserdem wird angeordnet, dass die Vorstände der Rechnungs-Departements in allen jenen Fällen, in welchen sie in einem Vorgange oder einer Anordnung der anweisenden Behörde irgend welche Regelwidrigkeit oder einen Widerspruch mit den Finanzgesetzen und Verordnungen erkennen, ihre Bemerkungen und Bemänglungen schriftlich zur Kenntniss des Chefs der anweisenden Behörde zu bringen haben.

Dieser hat, wenn er der Ansicht des Vorstandes des Rechnungs-Departements nicht beizustimmen findet, die Entscheidung seines Ressortministers einzuholen, oder wenn dies ohne Gefahr am Verzuge nicht thunlich wäre, demselben über die getroffene Verfügung unter genauer Darlegung des Sachverhaltes sofort die Anzeige zu erstatten.

Findet der Ressortminister die Ansicht des Vorstandes des eigenen Rechnungs-Departements oder des Rechnungs-Departements der ihm untergeordneten anweisenden Behörde nicht zu berücksichtigen, so hat er von seiner Entscheidung den Staatsrechnungshof in Kenntniss zu setzen, welcher, im Falle er mit der Verfügung des Ministers nicht einverstanden wäre, den Gegenstand dem Ministerrathe zur Entscheidung vorlegt.

Insoferne auch die diesfällige Entscheidung des Ministerrathes der Anschauung des Staatsrechnungshofes nicht entsprechen sollte, ist der Fall in die gemäss Artikel 22 dieses Gesetzes zu verfassende Denkschrift aufzunehmen."

Dieser Vorschlag, so gut er sonst ausgesonnen sein mag, fällt sofort gegen den Einwurf, dass die Vorstände der Rechnungs-Departements den Chefs der Verwaltungsbehörden, gegen welche sie ihre „Bemerkungen und Bemänglungen" richten, subordinirt sind. Es heisst die menschliche Natur überschätzen,

wenn man von untergeordneten Beamten verlangen zu dürfen glaubt, dass sie ihren vorgesetzten Chefs, eventuell sogar dem Minister, den Vorhalt einer Gesetzwidrigkeit machen. Dieser Controlmassregel kann daher in der Wirklichkeit eine Bedeutung nicht beigemessen werden.[5]) — Andererseits soll an der Hand der concreten Verhältnisse dargethan werden, dass die Kosten der Errichtung selbstständiger Organe für die Controle durchaus nicht so bedeutend sind, als es auf den ersten Blick scheinen könnte.

Es wurde bereits an früherer Stelle festgestellt, dass von allen Agenden der Rechnungs-Departements nur die Evidenzhaltung und die Mitfertigung der von den Verwaltungsbehörden erlassenen Anweisungen zugleich Acte der Controle sind, und dass bezüglich aller anderen Geschäfte der Rechnungs-Departements der oberste Rechnungshof nur insoferne interessirt ist, dass das vorschriftsmässige Rechnungsverfahren eingehalten werde. — Zur Besorgung dieser Geschäfte der Controle bedarf man nun nicht einer eigenen Behörde, sondern es genügt, wenn am Sitze jeder anweisungsberechtigten Verwaltungsbehörde neben dem Rechnungs-Departement ein von der Verwaltung unabhängiger und nur dem obersten Rechnungshofe untergeordneter Controlor bestellt wird. Die Person dieses Controlors würde allein zur Besorgung der gedachten Geschäfte vollkommen hinreichen, da die unmittelbare Thätigkeit desselben blos in der Prüfung und Mitfertigung der erlassenen Anweisungen zu bestehen hätte, während er die Evidenzhaltung der Anweisungen durch die Rechnungs-Departements sich auch zu seinen Zwecken nutzbar machen würde, was mit um so grösserer Beruhigung geschehen könnte, als der Controlor in der Lage wäre, die Evidenzhaltung der Anweisungen, sowie die Einhaltung des

[5]) Die von Schrott, „Lehrbuch der Verrechnungswissenschaft", §. 124 ff. vertretene, schon von Hüffel in Vorschlag gebrachte Errichtung von Rechnungskammern, welche von den Verwaltungsbehörden durchaus unabhängig und nur der obersten Controlbehörde untergeordnet sein sollen, lässt, wie oben dargelegt, die berechtigte Forderung der Verwaltungsbehörden, dass ihre Agenden von ihren eigenen Organen verrichtet werden, gänzlich ausser Acht.

vorschriftsmässigen Rechnungsverfahrens continuirlich zu überwachen.

Die in Gemässheit des oben citirten Artikels XII des Reg.-Entw. einzuführenden „Bemerkungen und Bemänglungen“, sowie der zur Erledigung derselben beabsichtigte Vorgang, würden erst dadurch den Werth einer wirksamen Controlmassregel erhalten, wenn dieselben nicht von dem Vorstande der Rechnungs-Departements, sondern von dem der Verwaltungsbehörde unabhängig gegenüber stehenden Controlor auszugehen hätten.

Solche Controlore müssten am Sitze jeder anweisungsberechtigten Verwaltungsbehörde neben dem Rechnungs-Departement bestellt werden. Damit wäre einerseits dem Verlangen nach Decentralisation oder „Vertiefung“ der Controle Genüge gethan, andererseits aber wären dem Fiscus im Vergleiche zur Wichtigkeit der Sache nur geringe Opfer auferlegt. Erst durch diese decentralisirte Präventivcontrole würde das Endziel der Staatsrechnungscontrole, gesetz- und vorschriftswidrige Ausgaben zu verhüten, der Wirklichkeit nahe gebracht. Eine ähnliche Einrichtung, die Decentralisation der Detectivcontrole, findet sich in Bayern [6]), wo der oberste Rechnungshof jährlich an jede Mittelstelle einen Oberrechnungsrath zur Vornahme der Superrevision an Ort und Stelle entsendet. Und auch für das Verhältniss des unabhängigen Controlors zu dem der Verwaltung untergeordneten Rechnungs-Departement können wir eine Analogie finden in der Stellung des unabhängigen *Comptroller general* in England [7]) gegenüber der der Verwaltung unterstehenden und von dieser ernannten Schatzkammer *(exchequer)*.

B. Die Fachrechnungs-Departements.

Diese sind, vom historischen Gesichtspunkte betrachtet, die Nachfolger der alten Hof-, beziehungsweise Centralbuchhaltungen. Im Sinne der Verordnung vom 26. November 1866 sind dieselben aus Fachkundigen einzelner Verrechnungszweige zusammengesetzt und haben zum Behufe einer leichteren Ueber-

---

[6]) Czoernig, Darstellung der Einrichtungen etc., Seite 53.

[7]) Gneist, Englisches Verwaltungsrecht, Bd. II, §. 68 a.

wachung der gleichmässigen Handhabung der bestehenden Vorschriften eine concentrirte Prüfung der speciellen Rechnungsbehelfe des betreffenden Verrechnungszweiges vorzunehmen. Im Wesen besteht also die Thätigkeit dieser Departements in einer fachmännischen Administrativcontrole einzelner Dienstzweige und hat demnach mit der Staatsverrechnung κατ' ἐξοχήν nichts zu schaffen. Am besten werden wir dies an einem Beispiel beurtheilen können.

Die Aufgaben des Fachrechnungs-Departements bei der Lotto-Direction [8]) bestehen in der Censur der Journale aller Lottoamtscassen, der Rechnungen aller Lottoamts-Abtheilungen über die Materialgebahrung, der Inventare, Ziehungsabrechnungen und Schuldennoten aller Lottoämter; dem Fachrechnungs-Departement für die Tabakerzeugung [8]) steht zu die Censur aller Rechnungen über die Tabakerzeugung und Einlösung, den Blattankauf im Auslande und den Verschleiss in's Ausland und die gesammte Tabakmagazins-Materialgebahrung mit Ausnahme der Rechnungen über den Tabakverschleiss im Inlande. Dass aber die Administrativcontrole nur von Organen des dem betreffenden Dienstzweige vorgesetzten Ressortministers besorgt werden könne, folgt aus dem Begriffe der Administrativcontrole und es erscheint demnach die Unterordnung der Fachrechnungs-Departements unter die entsprechenden Centralstellen als die einzig richtige Möglichkeit. Es war daher entschieden verfehlt, wenn der Entwurf des Abgeordnetenhauses die Rechnungs- und Fachrechnungs-Departements über einen Leisten schlug und die Lostrennung beider von den Verwaltungsbehörden und ihre Unterordnung unter den Rechnungshof verlangte. — Wo ein Fachrechnungs-Departement gleichzeitig die Functionen eines Rechnungs-Departements ausübt, gilt für dasselbe das oben über die Rechnungs-Departements Gesagte.

III.

Es wurde schon hervorgehoben, dass der oberste Rechnungshof in Oesterreich nicht ausschliesslich Controlbehörde ist, sondern auch mit der Zusammenstellung der Central-

---

[8]) Siehe die Instruction für das betreffende Fachrechnungs-Departement.

Staatsrechnungen und der Sorge für Einhaltung eines zweckmässigen, die Prüfung erleichternden Rechnungsverfahrens betraut ist und dass in Folge dessen der oberste Rechnungshof befugt ist, Verfügungen an die Verwaltungsbehörden zu erlassen und die Geschäftsgebahrung der Rechnungs-Departements zu überwachen. Es muss sich nun von selbst die Frage aufwerfen, ob darin, dass der sowohl von den Ministerien völlig unabhängige, als auch gegenüber dem Reichsrathe nicht verantwortliche Rechnungshof Acte der Verwaltung besorgt, nicht ein Widerspruch gegen das Staatsgrundgesetz über die Ausübung der Regierungs- und Vollzugsgewalt gelegen ist, wonach der Kaiser die Regierungsgewalt durch verantwortliche Minister und die denselben untergeordneten Beamten und Bestellten ausübt. Dieser nur scheinbare Widerspruch wird dadurch beseitigt, dass der Rechnungshof nach §. 10 cit. verpflichtet ist, insoferne er Bestimmungen treffen sollte, welche die Geschäftsbehandlung der Verwaltungsbehörden und der diesen untergeordneten verrechnenden Aemter und Cassen berühren, hierüber vorläufig das Einvernehmen mit den betreffenden Central-Verwaltungsbehörden zu pflegen. Durch das Einverständniss werden die letzteren für die betreffenden Verfügungen in gleicher Weise verantwortlich, als ob dieselben von ihnen selbst ausgegangen wären. Wenn sich aber auch staatsrechtlich gegen die Belastung des obersten Rechnungshofes mit Verwaltungsgeschäften nichts einwenden lässt, so ist diese unnatürliche Verbindung heterogener Functionen dennoch vom Nachtheile. Erstlich wird durch diese Belastung die Aufmerksamkeit des obersten Rechnungshofes getheilt, welche sonst nur auf die Controle gerichtet wäre; zweitens liegt es im Interesse der Staatsverwaltung, dass die Central-Staatsrechnung, auf Grund deren dem Ministerium vom Reichsrathe das Absolutorium ertheilt werden soll, auch von Verwaltungsorganen verfasst werde und endlich wird die Grenze zwischen Controle und Verwaltung durch diese Vereinigung beider Functionen in einer Hand leicht verschoben. Was insbesondere die Verfassung der Central-Staatsrechnung betrifft, so scheint es am natürlichsten, dass aus den Particularrechnungen der Unterbehörden in jedem Ministerium die Ministerialrechnung zusammengestellt werde,

in gleicher Weise, wie aus den Particularvoranschlägen das Ministerialbudget verfasst wird und dass der Central-Rechnungsabschluss und der Central Gebahrungsausweis im Finanzministerium zusammengestellt werden.

Dadurch würde auch der nicht zu unterschätzende Vortheil geboten, dass die Minister die Particularrechnungen der ihnen untergeordneten Behörden prüfen und neben der Controle des Rechnungshofes eine administrative Staatsrechnungscontrole ausüben könnten, während gegenwärtig die Anomalie besteht, dass die Minister die Particularrechnungen der Unterbehörden, für welche sie dem Reichsrathe verantwortlich sind, gar nicht zu Gesichte bekommen. Die Kosten der bei den Rechnungs-Departements der einzelnen Ministerien zu diesem Zwecke zu vermehrenden Arbeitskräfte, sowie die Kosten der Errichtung eines Centralrechnungs-Departements im Finanzministerium würden durch die Ersparungen, welche die Entlastung des obersten Rechnungshofes mit sich bringen würde, grossen Theiles gedeckt. Mit der Uebertragung der Centralverrechnung an das Finanzministerium müsste demselben auch die Leitung des gesammten Rechnungswesens zugewiesen werden, da derjenige, welcher die Centralrechnung des Staates aus den Theilrechnungen zusammenstellt, ein Interesse hat, dass die letzteren in ihren Formen übereinstimmen, und am leichtesten in der Lage ist, das Rechnungsverfahren, aus dem die Theilrechnungen hervorgegangen sind, zu beurtheilen. Durch diese Trennung der Comptabilität von der Controle würde in das ganze System des Control- und Rechnungswesens grössere Klarheit gebracht.

Man würde nicht mehr in die Versuchung kommen, die Rechnungsdepartements, welche thatsächlich Comptabilitätsbehörden sind, mit Controlbehörden zu verwechseln und deren Lostrennung von den Verwaltungsbehörden zu verlangen. Dieses Missverständniss ist nur dadurch möglich geworden, dass die Leitung der Comptabilität mit der obersten Controle vereinigt ist. Oesterreich und Ungarn sind gegenwärtig die einzigen Grossstaten Europas, in welchen diese Vereinigung besteht, und es wäre nur zu wünschen, dass der Regierungsentwurf, welcher die Centralverrechnung durch die

Einführung eines derzeit noch nicht bestehenden Staatshauptbuches ergänzt, auch in dieser Beziehung reformirend eingreife.[9]) Frankreich, das Musterland der Comptabilität — nicht auch der Controle — hat von allem Anfang an diese Scheidung zwischen Comptabilität und oberster Controle beobachtet. Die erstere ist in der *direction générale de la comptabilité publique* im Finanzministerium centralisirt, wodurch der Finanzminister in der Lage ist, eine eingehende Administrativcontrole gegen alle Rechnungsleger *(comptables)* auszuüben. Die *cour des comptes* ist in Frankreich ausschliessliches Controlorgan und hat als solches mit der *comptabilité* nichts zu schaffen. — Will man aber dem Rechnungshofe, der an der Form der Rechnungen und der Einhaltung des vorschriftsmässigen Rechnungsverfahrens, wie schon dargethan, ein Interesse hat, seinen ihm gebührenden Einfluss auf das Rechnungswesen wahren, so erscheint der in Preussen bestehende Modus am geeignetsten.

Die Leitung des Rechnungswesens ist Sache der Administration, allein es müssen alle Anordnungen der Behörden über die Cassenverwaltung und Buchführung schon vor ihrem Erlasse zur Kenntniss der Oberrechnungskammer gebracht werden, damit dieselbe auf etwaige Bedenken, welche sich aus ihrem Standpunkte ergeben, aufmerksam machen könne. Die Vorschriften über die formale Einrichtung der Rechnungen und Justificatorien werden von der Oberrechnungskammer erlassen. Dieselbe hat sich darüber zwar vorher mit den betheiligten Departements-Chefs in Verbindung zu setzen, bei obwaltender Meinungsverschiedenheit steht ihr aber die entscheidende Stimme zu. Von allen auf die Rechnungslegung bezüglichen Beschlüssen eines der beiden Häuser des Landtages ist der Oberrechnungskammer zur Kenntnissnahme Mittheilung zu machen.[10])

---

[9]) Auf die Nothwendigkeit dieser Reform wurde auch in den Verhandlungen des Reichsrathes im März 1879 von einem hervorragenden Abgeordneten hingewiesen.

[10]) Siehe §. 14 des Gesetzes, betreffend die Einrichtung und die Befugnisse der Oberrechnungskammer vom 27. März 1872.

Der am Sitze jedes Rechnungs-Departements in Gemässheit des oben gemachten Vorschlages zu bestellende Controlor hätte die Pflicht, die Beobachtung der von dem Rechnungshofe erlassenen Vorschriften an Ort und Stelle zu überwachen. Nachdem wir nun den obersten Rechnungshof als eine Behörde mit dualistischen Agenden kennen gelernt haben, übergehen wir dazu, den Wirkungskreis desselben als der obersten Controlbehörde, kennen zu lernen.

IV.

Malchus unterscheidet im Organismus der Staatsbehörden drei controlirende Behörden: den Staatsrath, die Staatscontrole und die Oberrechnungskammer. Und auch in der Wirklichkeit sehen wir noch in den Zwanziger-Jahren unseres Jahrhunderts in Preussen den Staatsrath, die General-Controle und die Oberrechnungskammer neben einander bestehen. Uns interessiren an dieser Stelle nur die Staatscontrole und die Oberrechnungskammer. Beide haben nach Malchus [11]) verschiedene Functionen. Die Staatscontrole hatte darüber zu wachen, dass die Staatseinnahmen überall mit Umsicht, Sorgfalt, Treue verwaltet, die Ausgaben auf das Nothwendigste beschränkt, bei diesen die in dem Staatsbudget gesetzlich sanctionirten Summen nicht überschritten, überhaupt den bestehenden Gesetzen und Anordnungen gemäss verwaltet werden; sodann stand derselben die Mitaufsicht auf die Conservation des Staatseigenthums zu. — Die Ober-Rechnungskammer hatte hingegen nur über die wirkliche Verwendung der Staatsgelder nach Massgabe der Anordnung der Verwaltung zu erkennen. Die letztere war also Rechnungs-Revisionsbehörde, während die erstere ihre Controle gegen die Verwaltung selbst richtete. Es ist aus der geschichtlichen Entwicklung bekannt, dass die Hofrechenkammern in Oesterreich beide Functionen in sich vereinigten, und dass bis auf kurze Unterbrechungen diese Einheit der obersten Controlbehörde sich bis auf die Gegenwart behauptet hat. [12])

---

[11]) Malchus, Der Organismus der Staatsbehörden für die Staatsverwaltung. Heidelberg 1821.

[12]) Ueber die Vor- und Nachtheile der Trennung der Rechnungs- von der Verwaltungscontrole siehe Schrott a. a. O.

Auch der gegenwärtige oberste Rechnungshof ist einerseits Revisionsbehörde der von den Verwaltungsbehörden zu legenden Rechnungen, andererseits steht ihm eine Controle der Verwaltung selbst zu, allerdings mit der Beschränkung, soweit die Verwaltung mit Einnahmen und Ausgaben des Staates verbunden ist und demgemäss in den vom Rechnungshofe zu prüfenden Rechnungen zum Vorscheine kommt. Die Revision des Rechnungshofes umfasst alle Rechnungen der Staatsbehörden über Geldempfänge und Ausgaben, und über das gesammte, nicht in Geld bestehende Staatseigenthum. Der oberste Rechnungshof ist aber auch berechtigt, die Rechnungen derjenigen Institute, Gesellschaften, Stiftungen und Fonds etc., welche aus dem Staatsschatze mit Dotationen oder Subventionen betheilt werden, ferner die Rechnungen der aus dem Staatsschatze nicht dotirten Fonde und Anstalten, welche von Staatsbehörden oder von Beamten des Staates verwaltet werden, sich zur Prüfung vorlegen zu lassen. Ausgenommen von der Rechnungsvorlage sind jene Institute und Anstalten, welche nach ihren Statuten oder kraft besonderer Verträge hiervon losgezählt sind, ferner die Ministerien und Centralstellen rücksichtlich der denselben bewilligten Dispositionsfonds und der für geheime Auslagen bestimmten Gelder.

Es ist für die richtige Beurtheilung der Stellung des obersten Rechnungshofes von Bedeutung, die demselben zur Prüfung vorzulegenden Rechnungen nach zwei Kategorien zu scheiden: erstens in die Rechnungen der Minister; zweitens in die Rechnungen der den Ministerien untergeordneten Behörden.

Die Prüfung der letzteren nimmt der oberste Rechnungshof gleichsam als Delegat der Ministerien vor, und er erscheint in dieser Beziehung als Organ der Staatsverwaltung. Insoferne sich die Controle des obersten Rechnungshofes gegen die Minister richtet, leitet er das Recht der Controle unmittelbar vom Kaiser, als dem Inhaber der Staatsgewalt, her und wird so zum unmittelbaren Organ des Staates. Sobald endlich die Beziehungen zwischen Reichsrath und Rechnungshof die gesetzliche Regelung gefunden haben werden, wird der Rechnungshof drittens auch als Organ der parla-

mentarischen Controle zu fungiren haben. Gegenwärtig erfolgt die Thätigkeit des obersten Rechnungshofes vorzüglich im Dienste des Staates und der Staatsverwaltung; inwiefern auf die Bedürfnisse des Reichsrathes Rücksicht genommen wird, wurde Eingangs erwähnt.[13])

Den Zwecken des Staates und der Staatsverwaltung würde aber die Prüfung des obersten Rechnungshofes nur dann entsprechen, wenn sie nicht nur die Budgetmässigkeit der staatswirthschaftlichen Verwaltung feststellen, sondern auch die aus der Verwaltung sich ergebende Verantwortlichkeit jedes rechnungslegenden Beamten geltend machen würde. Dass dies letztere in Oesterreich nicht der Fall ist, darauf kommen wir an anderer Stelle zu sprechen.

Die Prüfung des obersten Rechnungshofes erstreckt sich zunächst auf die formale und ziffermässige Richtigkeit der Rechnungen; untersucht zweitens die Budgetmässigkeit der Einnahmen und Ausgaben und hat in dieser Richtung zu beobachten: *a)* ob alle Anweisungen nur auf Grund der Ermächtigung des Budgets und den Anordnungen desselben entsprechend erfolgt sind; *b)* ob die Anweisungen den im Budget festgestellten Abschnitten entsprechen; *c)* ob die Ausgaben nicht die bewilligten Summen übersteigen; *d)* ob Virements blos in den gesetzlich zulässigen Schranken vorgenommen wurden.[14])

Drittens hat sich die Controle des Rechnungshofes in das Wesen der Verwaltung selbst zu vertiefen. Nach §. 7 cit. hat die Controle ihr Hauptaugenmerk auf die Prüfung der Gebahrung mit dem Staatsvermögen zu richten.

„Ihr liegt daher ob, bei Feststellung der Rechnungen über Einnahmen und Ausgaben von Staatsgeldern zu beurtheilen, ob die erhobenen Rechnungsresultate sich in Uebereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften und Verwaltungsgrundsätzen befinden."

Der Ausdruck „bestehende Vorschriften und Verwaltungs-

---

[13]) Siehe Anm. 1.

[14]) In dem Gesetz über die Wirksamkeit des Staatsrechnungshofes in Ungarn (XVIII. Ges.-Art. aus dem Jahre 1870) wird der Begriff der Budgetmässigkeit ausdrücklich in die erwähnten Kriterien aufgelöst.

grundsätze“ weist darauf hin, dass die Controle des Rechnungshofes sich erstreckt sowohl auf die Verwaltung, insoferne dieselbe die Gesetze, Verordnungen, Erlässe, mit einem Worte die bestehenden Vorschriften, zur Vollziehung bringt, als auch auf die freie Verwaltung, welche nach nicht geschriebenen Verwaltungsgrundsätzen geführt wird.

Es genügt also nach österreichischem Rechte nicht, dass der oberste Rechnungshof prüfe, ob die Zahlungen auf Grund ordnungsmässiger Anweisungen erfolgten; und es darf der Rechnungshof auch dabei nicht stehen bleiben, dass die Anweisungen zur Zahlung einer rechtmässig bestehenden Schuld des Staates erlassen wurden, sondern es muss auf die Entstehung der Schuld selbst zurückgegangen und untersucht werden, ob ein Bedürfniss des Staates die Ausgaben nothwendig gemacht hat, ob bei Begündung der Schuld mit Sachkenntniss und Sparsamkeit zu Werke gegangen wurde und ob in Anbetracht aller Umstände die Höhe der Ausgabe angemessen erscheint. In gleicher Weise muss bei Prüfung der Einnahmen des Staates vorgegangen werden. Die Controle des obersten Rechnungshofes muss mit einem Worte die Controle der Oekonomie der gesammten Verwaltung sein, und darin liegt die grosse Bedeutung des Rechnungshofes.

Sehr treffend bestimmt in Uebereinstimmung mit der Instruction für die preussische Oberrechnungskammer §. 14 der Geschäftsordnung des Obersten Rechnungshofes über die Prüfung der Rechnungsbehelfe:

„Mit dem Geiste der Verwaltungs- und Regierungsgrundsätze vertraut, ist es Pflicht des Obersten Rechnungshofes, zu beurtheilen, ob innerhalb der gesetzlichen Bestimmungen durch zweckmässige Einrichtungen das Staatseinkommen nicht auf einen höheren Ertrag gebracht werden kann.

Er muss ferner prüfen, ob bei Verwendung der Ausgabscredite zweckmässig und mit möglichster Sparsamkeit zu Werke gegangen und ob und wodurch eine Verminderung des Aufwandes zu bewirken gewesen sein würde, insbesondere hat er darauf zu sehen, dass die Staatseinnahmen ohne Ausnahme

rechtzeitig und unverkürzt bei der betreffenden Cassa von den bezüglichen Cassaorganen eingehoben und in den Rechnungen der letzteren gehörigen Orts nachgewiesen werden. Er darf nicht zugeben, dass davon Zahlungen vorweg in Abzug kommen, statt dass dieselben besonders in Ausgabe verrechnet werden.

Da der zu den verschiedenartigen Zwecken bewilligte Credit nicht dazu bestimmt ist, jedenfalls vollständig verausgabt zu werden, sondern nur deshalb angewiesen wird, damit es nirgends an Mitteln zur Bestreitung nothwendiger Verwaltungs- oder Regierungsbedürfnisse fehle, wird es die wesentliche Sorge des Obersten Rechnungshofes sein, bei der Revision sämmtlicher Ausgaben das wirkliche Erforderniss überall genau kennen zu lernen und angemessene Beschränkungen für die Folge möglich zu machen.

Bei den von den Behörden für Rechnung des Staates geschlossenen Contracten hat der Oberste Rechnungshof zu prüfen, ob die bestehenden Vorschriften befolgt, von den Verwaltungsbehörden weder ungewöhnliche, dem Staatsinteresse nachtheilige Bedingungen, noch bei Ankäufen, Lieferungen und Leistungen unangemessene Preise zugestanden worden sind.

Die Verwaltungsbehörden sind verpflichtet, dem Obersten Rechnungshofe auf Verlangen diejenigen Nachweisungen und Materialien mitzutheilen, welche zur Beurtheilung der in dem Contracte angenommenen Preise nöthig sein sollten.“ [15])

Diese Bestimmungen über die Prüfungsweise des Obersten Rechnungshofes sind in dem Gesetzestext des Regierungsentwurfes aufgenommen und Artikel 14 macht es dem Rechnungshofe insbesondere bei Prüfung der Ruhegenussanweisungen und der von den Behörden für Rechnung des Staates geschlossenen Lieferungen und

---

[15]) Im Vergleiche zu den gesetzlichen Bestimmungen über das Controlrecht der *cour des comptes* in Frankreich, erscheint das Recht der Controle des Obersten Rechnungshofes in Oesterreich wahrhaft befriedigend. Die *cour* prüft nur die Rechnungen der Cassenverwalter *(comptables)*, nicht auch die Rechnungen der anweisenden Behörden *(ordonnateurs)*. Es ist der *cour* strenge untersagt, sich eine Jurisdiction über die Ordonnateurs anzumassen. Freilich darf nicht übersehen werden, dass in Frankreich die Ordonnateurs im Wege einer wirksamen administrativen Staatsrechnungscontrole controlirt werden.

anderen Verträge geradezu zur Pflicht, zu untersuchen, ob die bestehenden Gesetze und Verordnungen befolgt wurden. Es leuchtet ein, dass eine solche Prüfung nur dann möglich ist, wenn der Prüfende wenigstens dasjenige fachmännische Wissen besitzt, wie die controlirte Verwaltungsbehörde. Nur der Fachmann kann den Fachmann würdigen und controliren. Für die Organisation des Obersten Rechnungshofes wird es aus diesem Grunde nothwendig, dass für die Controle der Einnahmen und Ausgaben jedes selbstständigen Gebietes der Verwaltung ein besonderer, im betreffenden Administrationszweige erfahrener Referent bestellt werde. Das System der Obersten Verwaltungsbehörden soll in der Organisation der Obersten Controlbehörde sein Gegenbild finden.

§. 17 cit., der auch durch den Entwurf nicht geändert wird, bestimmt nun allerdings, dass auf dem Posten eines Hofrathes des Obersten Rechnungshofes nur diejenigen Anspruch haben, welche sich bei einer Verwaltungsbehörde oder bei den früheren Central- und Staatsbuchhaltungen durch mehrere Jahre mit entsprechendem Erfolge verwendet haben. Es ist aber nicht gesagt, dass die Hofräthe nur als Referenten jenes Verwaltungsgebietes zu bestellen seien, bei welchem sie ihre Erfahrungen gesammelt haben.

Was die rechnerische Thätigkeit des Obersten Rechnungshofes betrifft, soll nur bemerkt werden, dass die von den Verwaltungsbehörden dem Obersten Rechnungshofe vorgelegten Rechnungen blos die Abstattungen, nicht auch die Anweisungen enthalten und dass auch der vom Obersten Rechnungshofe zusammengestellte Central-Rechnungsabschluss blos die Abstattungen im Vergleiche zu den Ansätzen des Voranschlages nachweist.

Fasst man aber den Staatsvoranschlag als Norm für die staatswirthschaftliche Verwaltung auf, so wird es bei Prüfung der Rechnungsabschlüsse nicht etwa darauf ankommen, zu untersuchen, ob der Erfolg der Cassenbewegung mit den Ansätzen des Voranschlages übereinstimme, sondern ob die Verwaltungsbehörden nur solche Anweisungen erlassen haben, zu welchen sie nach dem Budget ermächtigt waren.

Wie schon dargethan, liegt das rechtliche Moment der Zahlung in der Anweisung, nicht in der Abstattung; man muss daher die ersteren kennen, wenn man die Thätigkeit der Verwaltungsbehörden beurtheilen will.

Aus diesem Grunde sollte der dem Reichsrathe vorgelegte Central-Rechnungsabschluss die Vergleichung nicht allein der Abstattungen, sondern auch der Anweisungen mit den Ansätzen des Voranschlages enthalten. Es ist allerdings richtig, dass die Anweisungen mittelst einer einfachen arithmetischen Operation aus den Abstattungen, den anfänglichen und schliesslichen Rückständen zu berechnen[16]) sind, allein es ist Pflicht der mit der Verrechnung betrauten Behörden, die Prüfung der Rechnungen möglichst leicht und bequem zu machen und die Rechnungen so einzurichten, dass auf den ersten Blick — und nicht erst nach einer Berechnung — aus denselben dasjenige, worauf es ankommt, und d. i. die Vergleichung der Anweisungen mit den Ansätzen des Voranschlages, entnommen werden könne.[17])

V.

Man sollte logischerweise erwarten, dass die oberste Controlbehörde, welcher die Rechnungen der Verwaltungsbehörden zur Prüfung unterbreitet werden und welche zur Gewähr ihrer Unabhängigkeit bei der Ausübung der Controle nur dem Kaiser verantwortlich und unmittelbar untergeordnet ist, auch das Recht habe, ein endgiltiges Urtheil über die geprüften Rechnungen abzugeben und eine allfällige Ersatzpflicht — unbeschadet der Geltendmachung derselben durch die Verwaltungsorgane — festzustellen. So werden von den Rechnungshöfen in Frankreich und Belgien, allerdings nur gegen die Cassenverwalter *(comptables)*, nicht auch gegen die

[16]) Wenn man zu den Abstattungen die schliesslichen Rückstände, das sind die Anweisungen, welchen bis zum Schluss des Rechnungsjahres die Abstattung noch nicht gefolgt ist, addirt und hievon die anfänglichen Rückstände, das heisst die aus dem Vorjahre herstammenden Anweisungen, welchen bis zum Anfange des laufenden Jahres die Abstattung nicht gefolgt war, subtrahirt, so erhält man die Anweisungen des laufenden Jahres. Freilich nützt auch diese Berechnung nichts, woferne noch nicht angewiesene Verbindlichkeiten bestehen.

[17]) Siehe auch Schrott, a. a. O., §. 176.

anweisenden Behörden *(ordonnateurs)* executionsfähige Beschlüsse *(arrêts)* gefällt.

So hat die preussische Oberrechnungskammer auf Grund ihrer Prüfung den Rechnungslegern entweder Decharge zu ertheilen, oder für den Fall, als sich Vertretungen des Rechnungsführers oder anderer Beamten (auch der Minister!) bei der Rechnungsrevision herausstellen, deren Deckung durch die Notatenbeantwortung nicht nachgewiesen wird, das Recht und die Pflicht, die weitere Verfolgung, welche von der vorgesetzten Behörde zu betreiben ist, nöthigenfalls durch Eintragung in das Soll der Einnahmen anzuordnen.[18]) Nichts von dem gilt für den Obersten Rechnungshof in Oesterreich. „Ueber die aus der Prüfung der Rechnungen sich ergebenden ziffermässigen Anstände und administrativen Bedenken hat sich der Oberste Rechnungshof mit der die Rechnung legenden Administrativbehörde in das unmittelbare Einvernehmen zu setzen. Können die erhobenen Anstände nicht auf diesem Wege, und insoweit es sich um Rechnungen handelt, welche nicht von den Ministerien selbst gelegt werden, auch nicht im Einverständnisse mit den letzteren beseitigt werden, so sind dieselben meiner (des Kaisers) Entscheidung zu unterziehen.“ (§. 9 cit.)

Der Oberste Rechnungshof hat also das Recht, ziffermässige Anstände und administrative Bedenken gegen die Rechnungsleger zu erheben, ist aber nicht competent, gegen den Widerspruch der Minister ein rechtsverbindliches Votum über die Rechnungen abzugeben. Und zumal die Geltendmachung einer allfälligen Ersatzverbindlichkeit ist damit ganz dem Ermessen der Minister anheimgestellt, da dieselben die Ansicht des Obersten Rechnungshofes zu berücksichtigen gesetzlich nicht verpflichtet sind. Es muss lebhaft bedauert werden, dass der Regierungsentwurf in dieser Beziehung keine Reform einführt und es demnach für die Zukunft beim Alten sein Bewenden haben soll.

Der Mangel einer gesetzlichen Regelung der Beziehungen zwischen Reichsrath und Oberstem Rechnungshof bringt es mit

[18]) Gesetz vom 27. März 1872, betreffend die Einrichtung und die Befugnisse der Oberrechnungskammer, §. 17.

sich, dass die von dem letzteren erhobenen Anstände und Bedenken derzeit auch gar nicht zur Kenntniss des Reichsrathes kommen. Es werden nämlich, wie schon Eingangs erwähnt, nur diejenigen Wahrnehmungen, welche die Ausserachtlassung oder Ueberschreitung der Bestimmungen des Finanzgesetzes, d. i. des festgestellten Staatshaushalts-Etats zum Gegenstande haben, sammt den von den betreffenden Verwaltungsbehörden rücksichtlich ihrer Etats mit den Particular-Rechnungsabschlüssen zu liefernden Erläuterungen und Begründungen dem Reichsrathe mitgetheilt. Nach dem gegenwärtigen Rechte ist also der Fall denkbar, dass der Oberste Rechnungshof einen von einer Verwaltungsbehörde abgeschlossenen Contract als dem Staate nachtheilig beanständet und dass gleichwohl der vorgesetzte Minister die Geltendmachung der Ersatzpflicht unterlässt, ohne dass der Reichsrath auch nur hiervon Kenntniss erhält. Nach dem Regierungsentwurfe wird diesem Mangel durch die Regelung der Beziehungen zwischen Reichsrath und Rechnungshof abgeholfen und wir gehen nunmehr daran, zu untersuchen, in welcher Weise diese Regelung erfolgen soll.

VI.

Nach der gegenwärtigen, auch durch den Regierungsentwurf nicht tangirten Organisation des Obersten Rechnungshofes liegt das Schwergewicht desselben in seinem Präsidenten, der unter persönlicher Verantwortung die oberste Leitung der Geschäfte besorgt und die Disciplinargewalt über das ihm unterstehende Personale ausübt. Auch die Entscheidung jener Angelegenheiten, welche nach der Geschäftsordnung des Rechnungshofes der Berathung im Rathsgremium zu unterziehen sind, steht factisch in der Gewalt des Präsidenten, der befugt ist, wenn er mit dem Rathsbeschlusse nicht einverstanden ist, *a)* den Gegenstand wiederholt unter seinem persönlichen Vorsitze in Vortrag bringen zu lassen, *b)* den Rathsbeschluss zu suspendiren und solchen der allerhöchsten Entscheidung Seiner Majestät zu unterziehen, *c)* in Fällen, wo Gefahr auf dem Verzuge haftet, oder überhaupt das öffentliche Interesse, oder die obwaltenden Umstände eine unmittelbare Verfügung erheischen, auch gegen den Rathsbeschluss die Verfügung, die

er nothwendig erkennt, zu treffen, zugleich aber die Anzeige des Verfügten und der stattgehabten Verhandlung Seiner Majestät zu erstatten. Die Machtfülle und Stellung des Präsidenten gegenüber seinen Beamten kommt daher dem Verhältniss eines Ministers zu den ihm untergeordneten Beamten nahe. Es erscheint daher nur erklärlich, wenn der Regierungsentwurf die Person des Präsidenten zum Träger der Beziehungen zwischen Reichsrath und Rechnungshof erhebt.

Nach Artikel 6 des Entwurfes kann der Präsident des Staatsrechnungshofes für alle innerhalb seines Wirkungskreises ihm zur Last fallenden Handlungen und Unterlassungen, durch welche er absichtlich oder durch grobe Fahrlässigkeit dieses oder ein anderes Gesetz verletzt, vom Reichsrathe zur Verantwortung gezogen werden, wobei jene Bestimmungen des Gesetzes vom 25. Juli 1867, R. G. Bl. Nr. 101 (Ministerverantwortlichkeitsgesetz), sinngemässe Anwendung zu finden haben, durch welche das Verfahren gegen die Minister geregelt ist. Und nach Artikel 7 des Entwurfes ist der Präsident im Sinne des §. 21 des Gesetzes vom 21. December 1867, R. G. Bl. Nr. 141, verpflichtet, über Gegenstände seines Wirkungskreises den beiden Häusern des Reichsrathes, sowie den von denselben ernannten Commissionen Informationen zu ertheilen.

Dieses Verhältniss zwischen Reichsrath und Rechnungshof, beziehungsweise dem Präsidenten desselben, ist im Allgemeinen ein Befriedigendes. Wenn dagegen geltend gemacht wird, dass in Belgien die Kammer den Präsidenten, die 6 Räthe und den Secretär der *cour* für je 6 Jahre ernenne, so wird eben der Unterschied übersehen, dass in Belgien die *cour* dadurch einseitiges Organ der parlamentarischen Controle wird, während der österreichische Rechnungshof ebenso im Dienste des Kaisers und der Staatsverwaltung steht, wie im Dienste des Reichsrathes.

Wohl aber würde es sich empfehlen, dass dem Reichsrathe hinsichtlich der Ernennung des Präsidenten das Recht des Ternovorschlages eingeräumt werde, wie es dem ungarischen Landtage zusteht. Dadurch erhielte man die Garantie, dass der vom Kaiser ernannte Präsident des Staatsrechnungshofes auch das Vertrauen des Reichsrathes besitzt. Wenn vom ent-

gegengesetzten Standpunkte auf Preussen verwiesen wird, wo der Präsident der Oberrechnungskammer weder dem Landtage verantwortlich ist, noch auch über Vorschlag desselben ernannt wird, so ist darauf zu erwidern, dass in Preussen auch ein Gesetz über die Ministerverantwortlichkeit noch nicht besteht, dass Preussen daher in seinen constitutionellen Einrichtungen nicht zum Muster dienen kann.

Die im Artikel 4 des Entwurfes des Abgeordnetenhauses enthaltene Bestimmung, dass in Folge eines übereinstimmenden Beschlusses beider Häuser des Reichsrathes die Abberufung des Präsidenten oder Vice-Präsidenten des Staatsrechnungshofes erfolgen müsse, wurde mit Recht in den Regierungsentwurf nicht aufgenommen.

Der Staatsrechnungshof soll eben nicht einseitiges Organ der parlamentarischen Controle, sondern zugleich selbstständige Staatsbehörde sein und es darf daher der Präsident desselben nicht dem ausschliesslichen Einfluss der wechselnden parlamentarischen Majoritäten ausgesetzt sein, wie dies die gedachte Bestimmung unzweifelhaft zur Folge hätte. Dagegen erscheint es als eine billige Forderung des Entwurfes des Abgeordnetenhauses, dass der Präsident des Staatsrechnungshofes an den Berathungen und Verhandlungen beider Häuser des Reichsrathes und ihrer Finanzausschüsse über den Staatsvoranschlag und den Central-Rechnungsabschluss entweder sich persönlich oder durch seinen Stellvertreter betheilige, um allfällige Aufklärungen sofort ertheilen zu können, und es ist nicht abzusehen, warum diese Bestimmung in den Regierungsentwurf nicht aufgenommen wurde. — Was den Inhalt der Verantwortlichkeit und den Grad der Haftung des Präsidenten des Staatsrechnungshofes betrifft, so mag im Allgemeinen die Bestimmung, dass eine *dolos* oder mit *culpa lata* begangene Gesetzesverletzung vorliegen müsse, genügen. Allein für den Fall, in welchem der Präsident es unterlässt, eine aus der Revision der Rechnungen sich ergebende, oder in Gemässheit des oben citirten Artikels 12 des Regierungs-Entwurfes zu seiner Kenntniss gekommene Rechtswidrigkeit der Verwaltungsbehörden in die in Gemässheit des Artikels 22 des Entwurfes zu verfassende und bald näher zu erörternde Denkschrift an den

Reichsrath aufzunehmen, wäre die Haftung auch für *culpa levis* nicht zu strenge.

In dieser Denkschrift krystallisirt sich die Thätigkeit des Rechnungshofes, insoferne dieselbe im Dienste des Parlaments ausgeübt wird, und es ist daher recht und billig, dass der Präsident dieser Denkschrift seine besondere Aufmerksamkeit zuwende.

Was den Inhalt derselben anbelangt, so besteht eine Divergenz zwischen den beiden mehrfach erwähnten Entwürfen. Nach Artikel 22 des Regierungs-Entwurfes sollen in der Denkschrift das Ergebniss der Prüfung der Rechnungen des Staatshaushaltes, sowie jene Aufklärungen zur Kenntniss des Reichsrathes gebracht werden, deren er für die unbeschränkte Einsicht in die Gebahrung mit dem Staatsvermögen bedarf. Insbesondere ist in der Denkschrift darzulegen: 1. Ob und inwieweit von den Verwaltungsbehörden die auf die Staatseinnahmen und Ausgaben, sowie auf die Erwerbung, Benützung und Veräusserung von Staatseigenthum bezüglichen gesetzlichen Normen eingehalten wurden; 2. ob bei Verwendung der Ausgabe-Credite in Uebereinstimmung mit dem aufgestellten Erfordernisse zu Werke gegangen wurde; 3. ob stattgehabte Abweichungen von gesetzlichen Normen, allfällige Ueberschreitungen bewilligter Credite, sowie die Anweisungen nicht präliminirter Credite gerechtfertigt sind. Nach dem Entwurfe des Abgeordnetenhauses sollte der Inhalt der Denkschrift einerseits umfangreicher, andererseits in den einzelnen Punkten specialisirter sein. In dem ersten Punkte der Denkschrift stimmen beide Entwürfe überein. In dem zweiten Punkte der Denkschrift sollte nach dem Entwurfe des Abgeordnetenhauses bezüglich der Budgetmässigkeit der Ausgaben nicht nur allgemein festgestellt werden, ob in Uebereinstimmung mit dem aufgestellten Erfordernisse zu Werke gegangen wurde, sondern die Denkschrift hätte sich noch speciell darüber zu äussern, ob bei Verwendung der Ausgaben zweckmässig und mit möglichster Sparsamkeit vorgegangen wurde, und wie eine Verminderung des Aufwandes zu bewirken gewesen wäre. In einem selbstständigen Punkte sollte der Rechnungshof seine Meinung ab-

geben, ob er Einrichtungen vorzuschlagen finde, durch welche das Staatseinkommen innerhalb der gesetzlichen Bestimmungen auf einen höheren Betrag gebracht werden könnte. Bezüglich der Etats-Ueberschreitungen und der ausser-etatmässigen Ausgaben sollte weiter die Denkschrift ein Urtheil darüber enthalten, ob hinsichtlich dieser Ausgaben und Ueberschreitungen die Regierung nicht rechtzeitig die verfassungsmässige Bewilligung hätte einholen können.

Endlich sollte es einen selbstständigen Punkt der Denkschrift bilden, ob und wer im Falle einer ungerechtfertigten Gebahrung verantwortlich und ersatzpflichtig erscheine. Insoferne die Denkschrift nach dem Entwurfe des Abgeordnetenhauses die gleichen Punkte enthält, wie die des Regierungs-Entwurfes, diese Punkte aber mehr specialisirt, muss man sich entschieden für die erstere aussprechen, weil ein specielles Urtheil hier den Vorzug verdient vor dem allgemeineren. Was weiter den letzten Punkt in der Denkschrift nach dem Entwurfe des Abgeordnetenhauses betrifft, dahingehend, ob und wer im Falle einer ungerechtfertigten Gebahrung verantwortlich und ersatzpflichtig erscheine, so können wir uns mit demselben nicht einverstanden erklären. — Wir müssen die Fälle auseinander halten, in welchen die Minister mit der Anschauung des Rechnungshofes übereinstimmen, dass eine Ersatzpflicht vorhanden sei, von jenen Fällen, in welchen die Minister dieser Anschauung entgegentreten. Diese letzteren Fälle kommen in Gemässheit des citirten Artikels 12 des Regierungsentwurfes ohnehin in die Denkschrift an den Reichsrath. Bezüglich jener Fälle aber, in welchen die Minister der Anschauung des Rechnungshofes, dass eine Ersatzpflicht vorhanden sei, beitreten, besteht für den Reichsrath kein weiteres Interesse, dieselben zur Kenntniss zu bekommen; andererseits würde aber in der Publicirung dieser Fälle eine Härte für die betroffenen ersatzpflichtigen Beamten gelegen sein, die durch nichts gerechtfertigt erschiene. Was schliesslich die Frage betrifft, ob der Rechnungshof sich in seiner Denkschrift auch darüber zu äussern habe, ob er Einrichtungen vorzuschlagen finde, durch welche das Staatseinkommen innerhalb der gesetzlichen Bestimmungen auf einen höheren Ertrag gebracht werden könnte,

so möchte man gegen Bejahung derselben einwenden, dass darin eine Vorarbeit für die Initiative der Regierung gelegen sei. Der Inhalt der Denkschrift solle wohl die Grundlage sein für die unbeschränkte Einsicht in die Gebahrung mit dem Staatsvermögen, damit der Reichsrath, auf dieselbe gestützt, mit bewusster Ueberzeugung der Regierung das Absolutorium ertheilen könne. Damit hätten aber Reformvorschläge, betreffend die Verwaltung der Einnahmen, nichts zu thun und wären diese nur an die Adresse der Regierung zu richten.[19]) Darauf lässt sich aber nur erwidern, dass der Zweck jeder Controle darin gelegen sei, in Zukunft Verbesserungen einzuführen, und dass die österreichische Verfassung dem Reichsrathe insbesondere in Betreff der Finanzverwaltung das unbeschränkte Recht einräume, die Resultate der Finanzgebahrung zu prüfen, und dass demnach der Reichsrath in seinem Rechte sei, auch in dieser Richtung die Thätigkeit des Rechnungshofes für sich in Anspruch zu nehmen.

Ausserhalb der Denkschrift bleibt eine sehr wichtige, im Artikel 23 des Entwurfes enthaltene Controlfunction des Staatsrechnungshofes, von welcher dem Reichsrathe gleichfalls Mittheilung gemacht werden muss. Wenn eine Centralstelle Ausgaben für nothwendig erachtet, durch welche die bewilligten Credite überschritten werden, oder für welche weder im Staatsvoranschlage noch mittelst nachträglicher Creditforderungen vorgesehen wurde, so ist hievon dem Staatsrechnungshofe die entsprechende Mittheilung zu machen. Werden die vom Standpunkte der Controle dagegen obwaltenden Bedenken durch das Einvernehmen mit der Centralstelle nicht behoben, so ist die Entscheidung des Ministerrathes einzuholen. Derartige Ausgaben sind bei dem Staatsrechnungshofe in Vormerkung zu nehmen und im Wege des Ministerpräsidenten rechtzeitig zur Kenntniss des Reichsrathes zu bringen, damit bei der Berathung des Finanzgesetzes für das folgende Jahr hierauf Bedacht genommen werden könne.

---

[19]) Aehnlich waren die Argumente der preussischen Regierung. Siehe den Motivenbericht zu dem a. a. O. cit. Ges. über die preuss. Oberrechnungskammer.

Der Inhalt der Denkschrift bezieht sich einerseits auf die Einhaltung des Staatsvoranschlages, andererseits auf die Beobachtung der auf die Staatseinnahmen, Staatsausgaben, sowie auf die Erwerbung, Benützung und Veräusserung von Staatseigenthum bezüglichen gesetzlichen Normen.

Die Ausseracbtlassung der Verordnungen wird also nicht mehr in den Bericht aufgenommen, obgleich dies mit Rücksicht darauf, dass ein grosser Theil unseres Rechtes in den Verordnungen enthalten ist, gewiss sehr wünschenswerth wäre. Der Stellung des Staatsrechnungshofes, als Organ der Controle des Kaisers, entsprechend, hat derselbe nach Artikel 24 des Entwurfes in gleicher Weise wie bisher nach §. 15 der kais. Verordnung vom 21. November 1866 jährlich dem Kaiser einen Bericht über seine Geschäftsthätigkeit mit jenen Anträgen zu erstatten, welche sich nach dem Ergebniss der gepflogenen Gebahrungscontrole bezüglich allfälliger Aenderungen in den administrativen Einrichtungen oder anderweitigen Verfügungen zur Förderung der Staatszwecke als nothwendig darstellen sollten.

Schliesslich soll nur noch ein Mangel unseres gegenwärtigen Rechtes hervorgehoben werden, den auch der Entwurf mit Stillschweigen übergeht, der aber durch die Erweiterung der Functionen des Rechnungshofes noch fühlbarer wird.

Dieser Mangel betrifft die schon berührte bureaukratische Organisation des Rechnungshofes und die Stellung seiner Beamten. Wohl bestimmt Artikel 4 des Entwurfes, dass der Präsident und die Beamten des Rechnungshofes weder Nebenämter übernehmen, noch an der Leitung oder Geschäftsführung solcher Unternehmungen sich betheiligen dürfen, welche zur öffentlichen Rechnungslegung verpflichtet sind oder in irgend einem Vertragsverhältnisse zum Staate stehen. Allein, wenn es nothwendig ist, die Unabhängigkeit der Beamten zu wahren gegenüber den nicht staatlichen Rechnungslegern, um wie viel mehr gilt dies gegenüber den rechnungslegenden Ministern!

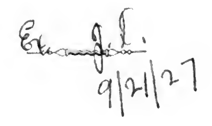
Die Bestimmung des Artikels 3 des Regierungsentwurfes, dass der Vice-Präsident die Hof-, Sections- und Oberrechnungsräthe vom Kaiser über Vorschlag des Präsidenten des Staats-

rechnungshofes ernannt werden, enthält keine genügende Gewähr für die Unabhängigkeit der so ernannten Beamten. Diese wäre nur dann gewährleistet, wenn alle Räthe des Rechnungshofes im gleichen Range stehen würden, so dass sie in ihrem Verhalten nicht durch Aussicht auf Avancement beeinflusst würden, und wenn dieselben, wie dies bei den Beamten der preussischen Oberrechnungskammer der Fall ist, hinsichtlich der Unabsetzbarkeit und der disciplinären Verantwortlichkeit den richterlichen Beamten gleichgestellt würden. Die Unabhängigkeit des Präsidenten allein genügt nicht, da diesem wohl die oberste Leitung der Geschäfte zusteht, die speciellen Acte der Controle aber von den einzelnen Räthen vorgenommen werden. Im Zusammenhange damit wäre eine obligatorische collegiale Behandlung der wichtigsten Geschäfte einzuführen, wie dieselbe auch in dem Entwurfe des Abgeordnetenhauses vorgesehen war. Die Regierungsmotive zu dem Gesetze über die preussische Oberrechnungskammer sagen sehr zutreffend: „Die Aufgabe der Oberrechnungskammer ist es nicht, Verwaltungsmassregeln zu beschliessen, sondern Thatsachen zu prüfen und die Uebereinstimmung der geführten Verwaltung mit den für dieselben massgebenden Vorschriften und Grundsätzen zu beurtheilen, Ihre Thätigkeit ist sonach nicht mit der der Verwaltungsbehörden, sondern mit der richterlichen zu vergleichen, bei deren Ausübung die streng collegialische Form mit Recht als eine Bürgschaft gegen Einseitigkeit der Auffassung und Entscheidung betrachtet wird."

Es leuchtet ein, dass im Falle einer Erweiterung der Competenz des Staatsrechnungshofes in der Richtung, dass derselbe über allfällige Ersatzverbindlichkeiten ein rechtsverbindliches Urtheil abzugeben berechtigt sein soll, die Nothwendigkeit einer collegialen Berathung und Beschlussfassung dieser Urtheile noch im erhöhten Masse eintreten würde. Die Verantwortlichkeit des Präsidenten gegenüber dem Reichsrathe würde wohl bei jenen Beschlüssen, welche gegen seine Stimme zu Stande kämen, entfallen, allein hierin liegt ein geringerer Nachtheil, als dass bei ungetheilter Verantwortlichkeit die Entscheidung bei dem Einen an Stelle der Rathsversammlung steht. Minder wichtige Agenden würden nach wie vor ohne

collegiale Berathung erledigt werden. Wollte man gegen diese Anschauung sich auf das Beispiel Englands berufen, wo die oberste Controle in der Hand eines Einzelnen, des *comptroller and auditor general*, concentrirt ist, so können wir von unserem Standpunkte wohl mit mehr Recht auf Preussen verweisen, dessen Verhältnisse, insbesondere betreffend die Oberrechnungskammer uns viel näher stehen, als die eigenartigen Einrichtungen Englands.

Wir sind mit unserer Untersuchung zu Ende, und wenn wir uns nun die Frage vorlegen, ob der Regierungsentwurf geeignet ist, die Eingangs erwähnte Lücke unserer Verfassung auszufüllen, so können wir diese Frage mit Beruhigung bejahen. Man wird der Regierungsvorlage, ohne in allen Punkten mit derselben übereinzustimmen, die Anerkennung nicht versagen dürfen, dass sie das verfassungsmässige Recht des Reichsrathes, die staatswirthschaftliche Verwaltung eingehend zu controliren, zum Ausgangspunkte genommen und von dieser Grundlage aus die dem Staatsrechnungshofe als dem Organe der parlamentarischen Controle zustehenden Rechte und Pflichten bestimmt hat. Der Zweck dieser Erörterung aber wird vollkommen erreicht sein, wenn dieselbe dazu beiträgt, ein bisher von der wissenschaftlichen Untersuchung nur wenig berücksichtigtes Gebiet der staatlichen Einrichtungen der allgemeinen Aufmerksamkeit der Theorie und der Praxis näher zu bringen.



Druck von Gottlieb Gistel & Cie. Wien, Stadt, Augustinerstrasse 12.



Gottlieb Gistel & Comp., Wien, Stadt, Augustinerstr. 12.



